

# *Glavni rezultati provedbe Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011.*

*Jadranka Jurinjak\**

U radu se ukratko prikazuje stanje u pojedinim područjima reforme državne uprave kako su utvrđena Strategijom reforme za razdoblje 2008.–2011., temeljna opredjeljenja Strategije i već postignuti reformski rezultati. Ta su područja: strukturne prilagodbe; jačanje kvalitete programa, zakona i drugih propisa; sustav državnih službenika; obrazovanje i usavršavanje državnih službenika; pojednostavljenje i modernizacija upravnog postupanja i evaluacija rezultata reforme. Strategija polazi od temeljne ideje da se djelovanje državne uprave mora što više okrenuti građanima te da državna uprava mora usvojiti načela dobrog upravljanja.

*Ključne riječi:* državna uprava – Hrvatska, upravna reforma, Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011., građani i uprava, Središnji državni ured za upravu

---

\* Jadranka Jurinjak, načelnica Odjela za sustav državne uprave i prilagodbu zakonodavstva europskom pravnom sustavu u Središnjem državnom uredu za upravu (head of the Department for State Administrative System and Harmonisation of Legislation with the European Legal System, Central State Office for Administration of the Republic of Croatia)

## 1. Uvod

Na Petoj međunarodnoj konferenciji o kvaliteti javne uprave u Europskoj uniji, koja je održana u Parizu od 20. do 22. listopada 2008. pod motom *Građanin u srcu javne kvalitete*, u središte pažnje postavljeni su građani. Ne samo kao glavni korisnici javnih usluga već i kao sugovornici vlade odnosno aktivni sudionici u oblikovanju kvalitete javnih usluga. Rasprave o sudjelovanju građana u javnom sektoru pokazale su da se europski građani ne smatraju više samo pasivnim korisnicima javnih usluga, već sve više aktivnim sudionicima. Između građana i uprave stvara se nov odnos, u kojem građani dobivaju aktivnu ulogu i svojim sudjelovanjem utječu na unapređenje kvalitete usluga javne uprave.

Unapređenje javnih usluga istaknuto je kao prioritet i pritom je naglašeno kako nije moguće na zadovoljavajući način unaprijediti kvalitetu javnih usluga bez uključivanja i sudjelovanja građana. Očekivanja građana – istaknuto je – treba čuti i predvidjeti kako bi se na odgovarajući način na njih moglo odgovoriti, građanima treba dati mogućnost da ocjenjuju javne usluge koje primaju i, konačno rezultati tog ocjenjivanja trebaju biti javni.

Participacija građana jedno je od temeljnih načela europskog upravljanja javnim poslovima i u tom smjeru, u razvoju moderne državne uprave, kreću se i promjene u našoj zemlji.

Otvorenost i pristupačnost državne uprave i podizanje razine kvalitete upravnih usluga istaknuti su kao ciljevi u Strategiji reforme državne uprave u Republici Hrvatskoj. Iako su u tome već postignuti određeni rezultati, potrebno je poduzimati daljnje mjere koje omogućuju bolje odnose građana i drugih subjekata i tijela držane uprave.

U Strategiji je naglašeno da je otvorenost uprave prema građanima potrebno i dalje poticati, i to kako u pogledu poboljšanja informiranja javnosti o obavljanju poslova državne uprave, tako i u uspostavi partnerskog odnosa s javnošću pri utvrđivanju prijedloga programa i propisa te u povratnom informiranju od strane javnosti.

Strategijom se, primjerice, utvrđuje potreba izdavanja kratkih brošura za građane o načinu korištenja upravnih usluga, objavljivanje izvještaja o radu svih tijela državne uprave na web stranicama, daljnja edukacija službenika o pravu na pristup informacijama javnog sektora, medijska promidžba o

---

\*\* Rad je prikazan na tribini Instituta za javnu upravu održanoj 10. prosinca 2008. u Zagrebu i odražava stanje s početka prosinca 2008.

pravu na pristup informacijama, upoznavanje građana s tipičnim oblicima korupcije i provedba medijske promidžbe za prijavljivanje korupcije.

Također se predviđa provođenje godišnjih anketa o zadovoljstvu građana upravnim uslugama. To je jedan od načina na koji se, uključivanjem i sudjelovanjem građana, uz uvažavanje rezultata ocjene javnih usluga, može ostvariti kvaliteta javnih usluga koja će biti po mjeri građanima.

Radi podizanja kvalitete javnih usluga naročito je potrebno podići razinu stručnosti, dakle posebnu je pažnju potrebno posvetiti edukaciji službenika, ali i jačanju nadzora. Podizanjem kvalitete javnih usluga podići će se i razina zadovoljstva građana, a upravo je zadovoljstvo građana i drugih stranaka upravnim uslugama temeljno polazište u reformi i izgradnji moderne državne uprave i glavni pokazatelj uspješnosti provođenja reforme. Strategiju reforme državne uprave za period 2008.–2011. Vlada Republike Hrvatske donijela je u ožujku 2008. Time je uspostavljen cjelokupni strateški okvir za daljnju reformu državne uprave. Važno je naglasiti da se reforma državne uprave kao dugotrajan i kontinuiran proces sustavno provodila i prije donošenja Strategije, a njezini su dotadašnji rezultati i postignuća naglašeni u samoj Strategiji.

Neki od tih rezultata koje valja spomenuti jesu: potpuna uspostava sustava zaštite osobnih podataka, osiguravanje pristupa informacijama javnog sektora, bolja regulacija izbornog sustava, organizacijske i druge promjene u državnoj upravi, jačanje etičke razine u državnoj upravi, uspostava zakonskog okvira za depolitizaciju državne službe, stvaranje pretpostavki za učinkovit sustav upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u državnoj upravi, edukacija službenika, redukcija propisa, pripreme za pojednostavljenje upravnih postupaka.

Unatoč nedvojbenim dotadašnjim rezultatima, donošenje Strategije reforme državne uprave od iznimne je važnosti, kao izraz jasnog političkog opredjeljenja hrvatske Vlade prema razvoju moderne državne uprave, učinkovite, pouzdane, otvorene i transparentne, koja će građanima i poduzetnicima osiguravati brze i kvalitetne usluge, te kao nužna pretpostavka za ubrzanje procesa reforme državne uprave u narednom periodu, u okviru jasno izraženih strateških opredjeljenja.

Strategija reforme državne uprave sadržava ciljeve koji se žele postići reformom državne uprave, utvrđuje glavna područja odnosno smjerove reforme, analizira stanje u tim područjima, utvrđuje strateške mjere koje je potrebno provesti, nosioce provedbe tih mjera, vremenski plan njihove provedbe, potrebna financijska sredstva te nadzor i evaluaciju provedbe reforme.

Osnovni ciljevi reforme državne uprave istaknuti u Strategiji su sljedeći:

- povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave,
- podizanje razine kvalitete upravnih usluga,
- otvorenost i pristupačnost tijela državne uprave,
- jačanje standarda vladavine prava,
- jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima,
- podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije,
- primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije,
- uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor.

Kako bi se ostvarili navedeni ciljevi, reforma državne uprave nastavlja se u pet glavnih smjerova (područja) koji su utvrđeni u Strategiji, a to su:

1. Strukturne prilagodbe sustava državne uprave,
2. Jačanje kvalitete programa, zakona i drugih propisa,
3. Sustav državnih službenika,
4. Obrazovanje i usavršavanje državnih službenika,
5. Pojednostavljenje i modernizacija upravnog postupanja: e-uprava.

## 2. Strukturne prilagodbe sustava državne uprave

U području Strukturnih prilagodbi sustava državne uprave naglašava se potreba povećanja učinkovitosti i ušteda, poboljšanja koordinacije i usklađenosti u radu tijela državne uprave, otvorenost uprave prema građanima i participacija građana i civilnog društva.

Strategija utvrđuje potrebu preispitivanja organizacijskih struktura, upravljanja i funkcija u tijelima državne uprave i s njima povezanim tijelima (agencijama i fondovima) radi jasne podjele ovlasti, utvrđivanja koje se funkcije i aktivnosti trebaju obavljati u državnoj upravi, a koje se mogu racionalnije i jeftinije obavljati u samostalnim agencijama, lokalnim i regionalnim jedinicama ili drugim subjektima, po mogućnosti utemeljenim na tržišnom načelu, te potrebu njihove preraspodjele i preraspodjele službenika i namještenika. To uključuje ukidanje funkcija za koje se preispitivanjem utvrdi da su nepotrebne, kao i postupno prenošenje svih funkcija i aktivnosti koje su potrebne, a nemaju obilježje poslova državne uprave, na nedržavne subjekte putem različitih ugovornih i sličnih mehanizama

(koncesije, *outsourcing*, javno privatno partnerstvo, privatizacija, i dr.). Time bi se mogle ostvariti znatne uštede u troškovima rada.

Uz to se naglašava potreba racionalizacije organizacijskih struktura u tijelima državne uprave i usklađivanje sa zadacima i odgovornostima koje tijela državne uprave trebaju preuzeti. Kao opće obilježje većine tijela državne uprave u Strategiji se ističe prevelika usitnjenost unutarnje organizacijske strukture za postojeći opseg aktivnosti.

Na temelju rezultata funkcionalne analize, u suradnji s tijelima u kojima je provedena analiza (i uz prethodno mišljenje sindikata) izradit će se program racionalizacije, koji uključuje zbrinjavanje ili preraspodjelu osoblja, promjenu akata o unutarnjem ustrojstvu i druge mjere.

Preispitivanje organizacijskih struktura i funkcija provedeno je u okviru projekta funkcionalne revizije, koji je dovršen krajem 2008.

Uz potporu švedske Agencije za razvoj i suradnju i Svjetske banke, projekt funkcionalne analize proveden je u 10 središnjih tijela državne uprave i u 5 ureda državne uprave u županijama. Projekt je započeo 1. prosinca 2007., a proveo ga je Institut za međunarodne odnose, izabran na međunarodnom javnom natječaju. Završno izvješće projekta s preporukama i smjericama općih načela razmotreno je na sastanku Odbora za upravljanje projektom, koji čini predstavnici svih tijela državne uprave u kojima je provedena funkcionalna analiza.

U području strukturnih prilagodbi sustava državne uprave Strategijom se ujedno predviđa potreba utvrđivanja jasnih i jedinstvenih pravila za osnivanje javnih agencija, njihove funkcije, odgovornosti, nadzor nad njihovim radom, zapošljavanje, klasifikacija poslova, status zaposlenika i način financiranja.

Pripreme radnje za izradu Zakona o agencijama su u tijeku. Do sada je u okviru programa bilateralne pomoći Kraljevine Norveške Republici Hrvatskoj na području europskih integracija i reformi uprave pripremljena komparativna studija koja obuhvaća javne agencije, na temelju iskustava koja su prikupljena u šest europskih država (Austriji, Njemačkoj, Mađarskoj, Norveškoj, Sloveniji i Švedskoj). Komparativna studiju pod nazivom *Neovisne javne agencije – pravni okvir i institucionalni izazovi* (koju je izradio Statskonsult) predstavljena je na završnoj prezentaciji projekta održanoj u svibnju 2008. u Središnjem državnom uredu za upravu. Rezultati komparativne studije koristit će se za izradu prijedloga zakona o agencijama. Također, u nastavku suradnje, u okviru projekta *Pomoć Hrvatskoj u području europskih integracija i reforme javne uprave*, norveška Agencija za javni menadžment i e-vladu (DIFI) pružit će pomoć u izradi prijedloga zakona o agencijama, organizaciji okruglog stola te u provedbi edukacije.

Strategijom se također predviđaju mjere za poboljšanje koordinacije i usklađenosti u radu tijela državne uprave, kako na razini središnjih tijela državne uprave, tako i između središnjih tijela državne uprave i ureda državne uprave u županijama, a isto tako i između samih ureda državne uprave u županijama.

Neke od mjera za unapređenje suradnje između tijela državne uprave, predviđene Strategijom, već su realizirane. Utvrđeni su formalni oblici međusobne suradnje ureda državne uprave u županijama, a izmjenom Uredbe o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama kao formalni oblik suradnje osnovan je kolegij predstojnika koji se redovito sastaje jednom u dva mjeseca. Sastancima prisustvuju i predstavnici središnjih tijela državne uprave u djelokrugu kojih su pitanja o kojima se raspravlja na kolegiju. Takva suradnja i koordinacija omogućuje da se pojedina pitanja i problemi svestrano razmotre, da se utvrde načini njihova rješavanja, a time se osigurava standardizirano i jednako postupanje u istovrsnim predmetima na cijelom državnom teritoriju.

U daljnjem jačanju suradnje između središnjih i prvostupanjskih tijela državne uprave predviđa se uključivanje ureda državne uprave u pripremu resornih programa, nacрта zakona i drugih propisa. Dakle, predviđa se jačanje uloge ureda državne uprave.

Obveze ureda državne uprave kao i drugih tijela državne uprave povećavaju se i na području implementacije zakona i drugih propisa. U praćenju implementacije zakona i drugih propisa Strategijom se predviđa analiza njihovih učinaka u odnosu prema očekivanim rezultatima i redovito podnošenje izvješća o njihovoj provedbi središnjim tijelima državne uprave i Vladi.

U dijelu koji se odnosi na otvorenost uprave prema građanima i participaciju građana i civilnog društva potrebna su daljnja poboljšanja u jačanju javnosti i transparentnosti rada državne uprave i participaciji građana. Strategijom se, pored već spomenutog, predviđa uspostava minimalnih standarda i načina informiranja javnosti o obavljanju poslova državne uprave, razrada modela konzultacija o prijedlozima programa i propisa s nevladinim organizacijama i javnošću, edukacija osoba ovlaštenih za informiranje javnosti, uspostava sustava unutarnje koordinacije u tijelima državne uprave u pripremi informacija za javnost i provođenje godišnjih anketa o zadovoljstvu građana upravnim uslugama te analiza njihovih rezultata na kolegijima tijela državne uprave i na sjednici Vlade.

Javnost je također potrebno kontinuirano izvješćivati o tijeku reforme odnosno o njezinim postignućima. Iskustva u Hrvatskoj govore da je u

reformi državne uprave ostvareno daleko više nego što se u javnosti percipira, a osnovni je razlog tog raskoraka nedovoljno promoviranje rezultata reforme državne uprave u široj javnosti, u što je također potrebno uložiti dodatne napore.

### 3. Jačanje kvalitete programa, zakona i drugih propisa

Drugo temeljno područje odnosi se na jačanje kvalitete programa, zakona i drugih propisa. Tu su uključene naročito mjere u pogledu strateškog planiranja, oblikovanja programa (idejnih rješenja, strategija, političkih preporuka), procjene učinaka novih propisa te provedbe pravne regulacije.

Kako bi se ojačala funkcija strateškog planiranja koja je nedovoljno zastupljena u tijelima državne uprave i osiguralo adekvatno povezivanje planiranja zakonodavnih i drugih aktivnosti tijela državne uprave s prioritetima Vlade, Strategijom se predviđa:

- osnivanje jedinice za strateško planiranje u tijelima državne uprave ili uvođenje funkcije strateškog planiranja u jednu od postojećih ustrojstvenih jedinica;
- definiranje strateških prioriteta tijela državne uprave i osiguravanje da ostvarivanje strateških ciljeva Vlade bude u žarištu planova tijela državne uprave;
- uspostava stalnog nadzora napretka u tijelima državne uprave u ispunjavanju obveza utvrđenih planom rada, te
- edukacija državnih službenika o strateškom planiranju.

U nekim su tijelima državne uprave unutarnje ustrojstvene jedinice za strateško planiranje osnovane, a edukacija o strateškom planiranju kontinuirano se provodi u Centru za stručno usavršavanje i osposobljavanje službenika u okviru programa za rukovodeće državne službenike. Razvijen je i poseban program za strateško planiranje.

U odnosu na oblikovanje programa, u provedbi projekta pokusne funkcionalne revizije koji je proveden 2005. razvijena je metodologija horizontalne revizije razvoja politike i zakonodavstva u ministarstvima (pripremila Michal Ben-Gera). Uspoređujući proces izrade zakona u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, u metodologiji je utvrđeno kako pri izradi nacрта prijedloga zakona u Hrvatskoj uglavnom izostaje faza prethodne pripreme

sektorskih ili drugih politika (programa) koje treba odobriti Vlada. Utvrđeno je da bi u idealnom slučaju Vlada trebala razmotriti opcije politike i dogovoriti se o načelima politike prije nego što ministarstva izrade zakone. U praksi se ta faza ponekad preskače, a ministarstva počinju izrađivati nacрте prijedloga zakona bez dovoljne prethodne analize.

Strategijom se utvrđuje potreba postupnog uvođenja pripreme prijedloga programa (idejnih rješenja kojima se utvrđuju ciljevi, indikatori, moguće opcije, procjena učinka i mogućnost provedbe) kao odvojenog procesa ili kao dijela procesa izrade zakona.

Radi jačanja kvalitete zakona i drugih propisa Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske uvedena je obveza procjene učinaka (financijskih, gospodarskih i ekoloških učinaka te učinaka na gospodarstvo). Procjene učinaka mehanizam su koji treba osigurati kvalitetu predloženih zakona i programa u smislu procjene njihovih posljedica.

Strategijom se ujedno predviđa edukacija o analizi i oblikovanju programa te o procjeni utjecaja, kao i nastavak analize postojećih propisa i ukidanje odredbi koje ograničavaju gospodarski razvoj te slobode i prava građana (*Hitrorez*).

U odnosu na jačanje kvalitete zakona i drugih propisa, posebnu pažnju valja posvetiti njihovoj provedbi. U Strategiji se navodi da Hrvatska raspolaže stručnim potencijalom za kreiranje zakona i drugih propisa u državnoj upravi, znanstvenoj i stručnoj zajednici, no nesporno je da postoji problem kvalitetne provedbe donesenih zakona te problem kašnjenja u donošenju podzakonskih propisa.

Kako bi se osigurala kvaliteta provedbe zakona i drugih propisa, posebnu pažnju potrebno je posvetiti edukaciji službenika u primjeni zakona i drugih propisa te nadzoru njihove provedbe. Strategijom se utvrđuje obveza praćenja provedbe zakona i drugih propisa, analiziranje njihovih učinaka u odnosu prema očekivanim rezultatima i podnošenje o tome redovitog izvješća Vladi, kao i organiziranje i provedba edukacije službenika za provedbu svih novih zakona i drugih propisa.

Strategijom se također utvrđuje potreba praćenja donošenja podzakonskih propisa. Tijela državne uprave trebaju izraditi pregled podzakonskih propisa s rokovima i nositeljima njihove izrade i dostaviti ga Tajništvu Vlade, koje bi trebalo imati središnju koordinativnu ulogu u praćenju njihova donošenja i redovito o tome izvješćivati Vladu radi poduzimanja potrebnih mjera.



## 4. Sustav državnih službenika

Sljedeće temeljno područje odnosi se na sustav državnih službenika. Nov sustav državnih službenika osigurat će modernu državnu službu. U oblikovanju toga sustava naglasak je na mjerama depolitizacije i profesionalizacije, sustavu razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima, reformi sustava plaća u javnoj upravi, borbi protiv korupcije i jačanju etike državnih službenika.

Svrha depolitizacije je razgraničenje političke i službeničke sfere u upravi radi osiguravanja političke neovisnosti, profesionalizma i kontinuiteta u obavljanju najviših izvršnih funkcija, koje su do sada bile rezervirane za politička imenovanja i bile su podložne smjenama s promjenom političke vlasti.

Implementacija zakonskih odredbi o depolitizaciji i profesionalizaciji državne službe je pri dovršetku. U veljači 2008. Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o dopunama Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi kojom su propisani uvjeti za imenovanje rukovodećih državnih službenika (tajnika ministarstava, ravnatelja u ministarstvu, zamjenika tajnika Vlade, predstojnika ureda Vlade, zamjenika državnog tajnika središnjih državnih ureda te zamjenika i pomoćnika ravnatelja državnih upravnih organizacija). Raspisivanje javnih natječaja za rukovodeće državne službenike (na navedena radna mjesta na kojima su bili politički imenovani dužnosnici; oko 200 njih) započela je u veljači 2008. Do studenoga 2008. postupak imenovanja rukovodećih državnih službenika na ta radna mjesta na temelju javnog natječaja u cijelosti je proveden u 19 središnjih tijela državne uprave, u Tajništvu Vlade i u svim uredima Vlade Republike Hrvatske.

U području upravljanja kadrovima, Strategijom je utvrđena potreba osiguravanja većeg stupnja decentralizacije odlučivanja i veća individualna odgovornost državnih službenika za ostvarivanje postavljenih ciljeva prema dogovorno utvrđenim planovima rada te preciznije utvrđivanje radnih zadataka i obveza službenika. Također je utvrđena potreba osiguravanja objektivnih i mjerljivih kriterija za ocjenjivanje rezultata i kvalitete rada u odnosu na postavljene i očekivane rezultate te uvođenje sustava nagrađivanja natprosječnih rezultata rada i sankcioniranje nerada.

Problemi koji postoje u sadašnjem sustavu plaća poznati su i jasno je da ga treba reformirati. U Strategiji su navedene negativne posljedice koje prouzrokuje nedosljedna i nejedinstvena politika plaća u državnoj upravi, bez stimulativnog sustava nagrađivanja prema rezultatima rada. Te su

posljedice: destimulativno djelovanje na privlačenje i zadržavanje mladih i osposobljenih stručnjaka; za istu vrstu posla utvrđeni su različiti koeficijenti složenosti poslova u raznim tijelima državne uprave; unutarnja organizacijska struktura tijela državne uprave postaje previše usitnjena i nesvrhovita zbog stvaranja većeg broja čelnih pozicija i ostvarivanja većih plaća kako bi se zadržali kvalitetni i stručni službenici, čime se dodatno pojačava nejedinstvenost u sustavu nagrađivanja u različitim tijelima državne uprave; slabljenje motivacije za rad, kvaliteta rada pada, a time i kvaliteta pružanja javnih usluga građanima.

Zakon o plaćama državnih službenika u saborskoj je proceduri. U rujnu 2008. SIGMA je izradila analizu nacрта zakona o plaćama, koja je dostavljena Povjerenstvu za izradu zakona o plaćama državnih službenika. Nov sustav plaća (kako je predviđeno Strategijom) treba biti stimulativan i objektivan, treba osigurati dosljednost u nagrađivanju u cijeloj državnoj upravi. Predviđa se uvođenje elemenata nagrađivanja koji se temelje na priznavanju pojedinačnih rezultata rada i treba osigurati konkurentnost plaća i naknada radi dugoročnog privlačenja i zadržavanja kvalitetnog upravnog osoblja. Takav novi sustav plaća kontinuirano će utjecati na jačanje motivacije za rad i porast kvalitete rada, a time i na podizanje kvalitete pružanja javnih usluga građanima.

Na području suzbijanja korupcije i jačanja etičke razine u državnoj upravi, pored jačanja institucija i administrativnih kapaciteta u borbi protiv korupcije, predviđa se jačanje etičkih standarda, edukacijske kampanje, snaženje službeničkih sudova profesionalizacijom njihovih članova, pooštavanje kazne za službenike kojima se dokaže korupcija, ozakonjenje zaštite za državne službenike koji upozoravaju na korupciju te osnivanje etičkog povjerenstva radi praćenja i unapređenja etičkih standarda u državnoj službi.

Podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije u Strategiji su posebno naglašeni i kao jedan od ciljeva reforme državne uprave.

U ovom području do sada su poduzete sljedeće mjere:

- donesen je Etički kodeks državnih službenika,
- ojačani su administrativni kapaciteti za borbu protiv korupcije – u Središnjem državnom uredu za upravu ustrojen je Odjel za etiku; taj odjel obavlja stručne poslove koji se odnose na primjenu etičkih principa u javnoj upravi, na osobno ponašanje službenika i namještenika, mogući sukob interesa, primanje darova i moguće koruptivno i drugo neetičko postupanje. U Odjelu je zaposleno 7 državnih službenika.

- u svim državnim i pravosudnim tijelima imenovan je po jedan službenik – povjerenik za etiku (ukupno je imenovano 300 povjerenika za etiku), koji prate primjenu Etičkog kodeksa u državnom tijelu, daju savjete službenicima o etičkom ponašanju, primaju pritužbe službenika i građana na neetičko i moguće koruptivno postupanje službenika, ispituju osnovanost pritužbe te vode evidenciju o primljenim pritužbama,
- izmjenom etičkog kodeksa u studenom 2008. osnovano je Etičko povjerenstvo, kao nezavisno tijelo koje priopćenjima i upozorenjima djeluje na promicanje etičkih načela u državnim tijelima. Etičko povjerenstvo, imenovano u prosincu 2008., ima šest članova: po dva predstavnika državnih službenika i sindikata te po jednog predstavnika Stručne službe Hrvatskog sabora i nevladine udruge,
- u Centru za stručno usavršavanje i osposobljavanje službenika kontinuirano se provodi edukacija za jačanje etičkih standarda državnih službenika i podizanja svijesti o negativnim učincima korupcije,
- izmjenom Zakona o državnim službenicima utvrđena je kazna obveznog prestanka državne službe za službenika kojem se dokaže korupcija te je propisana zaštita službenika koji upozoravaju na slučajeve korupcije ili ih prijavljuju (zaštita zviždača).

## 5. Obrazovanje i usavršavanje državnih službenika

Obrazovanje i usavršavanje državnih službenika sljedeće je područje reforme predviđeno u Strategiji. Odnosi se na uspostavu trajnog stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika i na uspostavu adekvatnog sustava upravnog obrazovanja.

Strategijom se naglašava potreba sustavne provedbe stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika na svim razinama i u svim tijelima državne uprave putem općih i specijalističkih programa izobrazbe. Ono treba biti usmjereno na stjecanje novih znanja, novih vještina i sposobnosti, prihvaćanje novih stajališta i sustava vrijednosti.

Utvrđuje se da se sustavna provedba stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika treba temeljiti na procjeni potreba za izobrazbom, utvrđivanju godišnjih planova izobrazbe, a posebnu pozornost treba posvetiti osposobljavanju i usavršavanju rukovodećih službenika, edukaciji i podizanju razine stručnosti službenika srednje stručne spreme te mo-

tivaciji državnih službenika za osobni razvoj, što u konačnici pridonosi i kvaliteti državne uprave.

Posebnu pažnju potrebno je posvetiti stjecanju vještina i sposobnosti koje zahtijeva razvoj moderne državne uprave (vještine upravljanja, javnog menadžmenta, kreativnog razmišljanja, timskog i projektnog rada i dr.). Pažnju je potrebno također posvetiti promicanju visokih moralnih vrijednosti i načela u djelovanju državnih službenika, kao i promicanju načina rada i razmišljanja državnih službenika usmjerenih građaninu.

Sustav trajnog stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika je uspostavljen. Edukacija državnih službenika provodi se kontinuirano u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika u Središnjem državnom uredu za upravu. Edukacija se provodi sustavno, u skladu s opredjeljenjima Strategije.

Radi obrazovanja osoblja za visoka radna mjesta, specifično namijenjena zapošljavanju u državnoj i javnoj upravi, Strategijom se predviđa potpora uspostavi sveučilišnog magistarskog studija javne uprave. To obrazovanje treba osigurati stjecanje znanja i kompetencija koje se odnose na menadžment u javnom sektoru, kao i druga znanja i vještine nužne za efikasno obavljanje upravnih poslova na svim razinama.

Strategijom se također predviđa da se Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta predvide radna mjesta na kojima se zahtijeva stupanj stručnog prvostupnika javne uprave, magistra javne uprave te specijalista javne uprave, a to je općenito s obzirom na stupanj stručne spreme realizirano Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta iz srpnja 2008.

Strategijom se također predviđa nastavak stipendiranja polaznika specijalističkog poslijediplomskog studija *Javna uprava* pri Sveučilištu u Zagrebu, što se također redovito realizira.

## 6. Pojednostavljenje i modernizacija upravnog postupanja: e-uprava

Posljednje područje reforme državne uprave obuhvaćeno Strategijom odnosi se na pojednostavljenje upravnih postupaka i lakše ostvarivanje prava stranaka i na jačanje uloge elektroničke uprave u razvoju gospodarstva.

Radi pojednostavljenja i modernizacije općeg upravnog postupka u tijeku je donošenje novog Zakona o općem upravnom postupku. Prijedlog zakona izrađen je u okviru projekta CARDS 2003. Na njegovoj su izradi sudjelovali međunarodni i domaći stručnjaci u području upravnog prava. Nacrt

prijedloga zakona prošao je prvo čitanje u Hrvatskom saboru u listopadu 2008., a u tijeku je izrada konačnog prijedloga zakona.

Kako bi se smanjio postotak ukidanja ili poništavanja upravnih akata u drugostupanjskom postupku i u upravnom sporu zbog povrede pravila postupanja, posebna pozornost posvetit će se edukaciji službenika za provođenje upravnih postupaka. Strategijom se predviđa uvođenje posebnog stručnog ispita za službenike koji vode upravne postupke (to je sadržano i u Prijedlogu zakona o općem upravnom postupku) te njihovo stručno osposobljavanje. Jačanjem edukacije i dodatnom provjerom osposobljenosti za provođenje upravnih postupaka osigurat će se kvalitetna razina znanja potrebna za učinkovito rješavanje o pravima stranaka u upravnom postupku, smanjiti troškovi daljnjeg postupanja i ojačati povjerenje građana i drugih stranaka u državnu upravu.

Strategijom se ujedno utvrđuje potreba propisivanja pravne struke kao uvjet za zapošljavanje na radnim mjestima odgovornim za rješavanje u upravnim stvarima.

Kao neprihvatljivom ocjenjuje se praksa da velik broj materijalnih zakona sadržava i procesne odredbe te se Strategijom naglašava potreba preispitivanja posebnih upravnih postupaka, kako bi se osiguralo da se drugim zakonima što manje odstupa od odredbi općeg postupovnog zakona.

Strategijom se također utvrđuje potreba jačanja inspekcijskog nadzora u provedbi upravnog postupka kao i modernizacija Zakona o upravnoj inspekciji. Novi Zakon o upravnoj inspekciji donesen je u lipnju 2008. Zakonom su utvrđene nove ovlasti i način rada upravne inspekcije. Osigurava se viši stupanj samostalnosti i odgovornosti upravnog inspektora u provedbi nadzora, kao i mehanizmi za izvršenje mjera koje on naredi. Za efikasno provođenje inspekcijskog nadzora potrebno je znatno povećati administrativne kapacitete upravne inspekcije.

Strategijom se također predviđa jačanje elektroničke uprave, uloga koje je olakšati pružanje kvalitetnih usluga građanima i drugim strankama. Radi osuvremenjivanja i prilagođivanja uredskog poslovanja elektroničkom funkcioniranju uprave izrađen je prijedlog nove uredbe o uredskom poslovanju. Vlada je Uredbu donijela početkom 2009.

Strategijom se također utvrđuje uspostava informatički podržanog registra odnosno očevidnika državnih službenika; izrada analize tijeka aktivnosti i izrada izvješća o provedbi Programa e-Hrvatska 2007.;<sup>1</sup> izrada prijed-

<sup>1</sup> Izrađeni su analiza i izvješće o provedbi programa e-Hrvatska 2007. Izvješće je Vlada prihvatila 27. ožujka 2008.

loga strateškog dokumenta o razvoju informacijskog društva u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2008.–2011.; uspostava sustava za razmjenu iskustava i koordinaciju aktivnosti informatičara u državnoj upravi; nastavak implementacije projekta *Hitro-hr*; utvrđivanje modela i rješenja međupovezivanja informacijskih sustava tijela državne uprave jedinstvenom telekomunikacijskom mrežom; kontinuirano objavljivanje u elektroničkom obliku službenih obrazaca tijela državne uprave, koje građani i poslovni subjekti mogu podnositi javnom telekomunikacijskom mrežom; edukacija državnih službenika u području primjene informatičke tehnologije (što se kontinuirano provodi u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika) te informatizacija ureda državne uprave u županijama, što se također provodi u skladu s planiranim sredstvima.

## 7. Evaluacija rezultata reforme

Strategijom reforme državne uprave predviđena je i evaluacija rezultata strateških mjera te osnivanje Nacionalnog vijeća za vrednovanje modernizacije državne uprave. Radi praćenja političkih i stručnih aspekata reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. Vlada Republike Hrvatske osnovala je u rujnu 2008. Nacionalno vijeće za vrednovanje modernizacije državne uprave. Članovi Nacionalnog vijeća su predstavnici Hrvatskog sabora, Vlade, civilnog društva, sindikata, stručnjaci iz područja javne uprave i Nacionalnog vijeća za konkurentnost. Zadaci Nacionalnog vijeća su nadzor provedbe Strategije, evaluacija rezultata reforme te davanje preporuka Vladi. Zadatak Nacionalnog vijeća također je revizija Strategije reforme i izrada prijedloga o dopunama Strategije.

Evaluacija rezultata reforme i davanje preporuka Vladi predviđa se provoditi jednom godišnje, dok se revizija Strategije i izrada prijedloga o dopunama Strategije predviđa nakon dvije godine od dana njezina usvajanja.

THE MAIN RESULTS OF IMPLEMENTATION OF  
THE STATE ADMINISTRATION REFORM STRATEGY  
FOR THE PERIOD OF 2008–2011

*Summary*

*The paper briefly outlines the situation in different areas of the state administration reform as defined by the Strategy for 2008–2011, basic orientations of the Strategy, and the already accomplished reform results. The following areas are included in the outline: structural adaptations; increasing the quality of programmes, laws and other regulations; civil servants' system; administrative education and in-service training of state civil servants; simplification and modernization of administrative proceedings; and evaluation of the reform results. The Strategy is based on the idea that the functioning of state administration must be citizen-oriented and that state administration must acquire the principles of good governance.*

*Key words: state administration – Croatia, administrative reform, State Administration Reform Strategy for the period of 2008–2011, citizens and public administration, Central State Office for Administration*